Vergaderjaar 2015–2016

28 663 Milieubeleid

Nr. 65 BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN INFRASTRUCTUUR EN MILIEU

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 11 maart 2016

De OESO heeft op 25 november 2015 een rapport gepubliceerd over het Nederlandse milieubeleid over de periode 2003–2014 (OECD Environmental Performance Reviews: The Netherlands 2015)[1]. Het rapport analyseert het Nederlandse milieubeleid, benoemt sterke kanten en doet aanbevelingen ter verbetering.

De analyse van de OESO is enerzijds een steun in de rug voor het Nederlandse milieubeleid. De OECD stelt dat Nederland op een vooruitstrevende en adequate wijze het milieubeleid heeft georganiseerd. Ten opzichte van andere OESO landen is de milieuregelgeving en -handhaving goed op orde en het gevoerde beleid is op (onafhankelijk) onderzoek gebaseerd. Het Nederlandse afvalbeleid wordt als zeer positief beoordeeld ook ten opzichte van andere landen. Ambitieuze doelen worden gesteld en gehaald tegen relatief lage kosten.
Meer specifiek wordt ook ingegaan op de integratie van het milieubeleid zoals nu wordt uitgewerkt in de toekomstige Omgevingswet, hierbij loopt Nederland volgens de OESO voor op andere landen.

Anderzijds is de OESO kritisch over onderdelen van het Nederlandse milieubeleid.
Zo is Nederland nog sterk afhankelijk van fossiele energie en wordt slechts een beperkt deel van onze energie duurzaam opgewekt. Daar staat tegenover dat de OESO constateert dat, ondanks de economische groei in de review periode, de uitstoot van broeikasgassen is gedaald. Nederland scoort ook beter dan het OESO gemiddelde op het gebied van de verbetering van de energie-efficiëntie.
Op het terrein van duurzame mobiliteit geeft de OESO aan dat Nederland een hoog percentage milieuvriendelijk transport heeft en dat de milieudruk van transport in 10 jaar sterk naar beneden is gegaan, maar soms wel tegen hoge kosten.

[1] Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl

kst-28663-65
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2016

Het rapport van de OESO is waardevol en behulpzaam bij het verder ontwikkelen van het Nederlandse milieubeleid in de komende periode. Het kabinet werkt aan een omgevingsagenda als voorloper van de omgevingsvisie, conform de bepalingen uit de Omgevingswet (Kamerstuk 33 962, nrs. 2 en 3). Daarmee zal invulling worden gegeven aan de aanbeveling van de OESO om te werken aan een langetermijnvisie voor het milieubeleid.
Daarnaast wordt door alle betrokken partijen hard gewerkt aan de uitvoering van het energieakkoord en heeft het kabinet recent het Energierapport gepubliceerd (bijlage bij Kamerstuk 31 510, nr. 50) waar diverse thema's in terugkomen. Tenslotte ben ik druk bezig met het opstellen van een overkoepelend programma circulaire economie.

In de bijlage wordt meer specifiek ingegaan op de aanbevelingen van de OESO.

Achtereenvolgens ga ik in op: de milieuprestaties van Nederland, «de organisatie en het management van het milieubeleid», «groene groei», «van afval naar grondstof« en «duurzame mobiliteit». In het rapport wordt per hoofdstuk een feitelijke beschrijving gegeven, gevolgd door een analyse en aanbevelingen. De aanbevelingen gaan vooral in op de beleidsmaatregelen en hun (kosten-) effectiviteit.

De Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu,
S.A.M. Dijksma

Bijlage

Beleidsreactie

De organisatie en het management van het milieubeleid

De OESO roemt Nederland als een voorloper in milieubeleid en een pionier op het gebied van milieubeleidplanning.

De OESO raadt Nederland in deze traditie aan een integrale langetermijnvisie te ontwikkelen die de consistentie van beleid zal versterken. Hierbij wijst de OESO naar het waterveiligheidsbeleid waarvoor een langetermijnvisie is vastgelegd in het Deltaprogramma. Deze aanbeveling wordt door het Kabinet opgepakt in het verlengde van de nieuwe Omgevingswet, waarvoor een Nationale Omgevingsvisie («NOVI») wordt opgesteld. Met het opstellen van een omgevingsagenda worden de grote opgaven en uitdagingen op het gebied van milieu en duurzaamheid op een rij gezet. De nationale omgevingsagenda wordt een belangrijke stap om te komen tot een Nationale Omgevingsvisie.

Nederland heeft zo stelt de OESO, ook een sterke traditie van het betrekken van stakeholders en het gebruik van Green Deals. De OESO constateert dat Green Deals innovatie stimuleren, maar dat afspraken niet in alle gevallen garanderen dat doelen gehaald worden omdat effectieve sanctiemogelijkheden ontbreken. De OESO raadt aan deze afspraken selectiever toe te passen: alleen wanneer zonder regelgeving gewenste beleidsuitkomsten verwacht kunnen worden.
De ervaring van het kabinet tot nu toe is dat het werken met Green Deals nieuwe ontwikkelingen stimuleert en bestaande «groene» initiatieven versterkt. Het aantal Green Deals in Nederland neemt gestaag toe en Nederland neemt het initiatief om ook internationale Green Deals af te sluiten. In de jaarlijkse voortgangsrapportages van de Green Deals wordt de voortgang van de afspraken vastgelegd. De aanbeveling van de OESO om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de Green Deals, wordt dit jaar meegenomen in de opdracht voor een externe evaluatie. Daarbij zal ook worden vastgesteld of de beoogde beleidsuitkomsten gerealiseerd zijn.

In het rapport geeft de OESO aan dat decentralisatie van milieutaken, zoals op het terrein van ruimtelijke ordening en natuurbeleid, ruimte geeft voor meer toegesneden beleid en uitvoering. De OESO signaleert ook dat decentralisatie niet altijd gepaard is gegaan met de benodigde financiële middelen en pleit ervoor de regionale omgevingsdiensten beter te faciliteren en te steunen door onder andere duurzame fondsen en kwaliteitscriteria. Voor wat betreft de natuurtaken hebben rijk en provincies een akkoord gesloten waarin is vastgesteld dat de gedecentraliseerde taken in overeenstemming zijn met de bijbehorende middelen die in het provinciefonds zijn gestort. Dat geldt ook voor de verschuiving van milieutaken tussen provincies en gemeenten. Voor wat betreft de milieutaken betreft het feitelijk geen decentralisering, maar vooral een deregulering. Gemeenten en provincies waren al verantwoordelijk voor deze taken. De overdracht van deze taken aan omgevingsdiensten komt voort uit de wens om kennis, kunde en uitvoeringskracht te bundelen. Daarmee blijven deze taken onder de verantwoordelijkheid van de gemeenten en provincies. Een (extra) compensatie door het Rijk is daarom niet aan de orde.

De OESO bepleit verder beter gebruik te maken van onze kwalitatief hoogwaardige en onafhankelijke kennisinstituten en daarmee de link tussen wetenschap, beleidsanalyse en beleidsevaluatie te versterken. Daarnaast zou de kennisbasis bij de relevante ministeries versterkt kunnen worden door beter gebruik te maken van onderzoeksuitkomsten, kosten-batenanalyses en door bij beleidsevaluaties meer gebruik te

maken van een expliciete waardering van CO_2-emissies. Aan deze aanbeveling wordt door de rijksoverheid invulling gegeven, onder andere door het Interdepartementale Beleidsonderzoek «Kostenefficiëntie CO_2 reductiemaatregelen» (IBO CO_2).

Groene groei

Nederland heeft tijdens de reviewperiode volgens de OESO goede voortgang gemaakt op het terrein van groene groei. Voortbouwend op de duurzaamheidsagenda (2011)[2] heeft het kabinet in 2013 een brief[3] over groene groei opgesteld, waarin de inzet op groene groei staat geformuleerd.

De OESO geeft aan aanwijzingen te hebben gevonden dat de beleidsmaatregelen in het SER Energieakkoord wellicht te kort schieten om de beleidsdoelen te halen. Op basis van de Voortgangsrapportage[4] van de Borgingscommissie hebben de partijen bij het Energieakkoord evenwel geconcludeerd dat alle doelen van het Energieakkoord binnen bereik zijn. Zij baseren deze conclusie op de Nationale Energieverkenning 2015 en een pakket intensiveringen die de partijen met elkaar hebben afgesproken. Bij de intensiveringen voor hernieuwbare energie gaat het onder andere om de stimulering van kleinschalige hernieuwbare warmte-opwekking, intensivering van de aanpak voor wind op land en een innovatieprogramma voor monomestvergisting. Intensiveringen voor energiebesparing richten zich op de koop- en huursector, handhaving van de Wet milieubeheer, de 1-op-1 afspraken in de energie-intensieve industrie en diverse maatregelen in de verkeer- en vervoersector.

De OESO beveelt aan om de evaluatie van het Energieakkoord in 2016 grondig, transparant en onafhankelijk te laten uitvoeren. Mocht uit de evaluatie blijken dat de maatregelen onvoldoende zijn om de gestelde doelen te halen, dan zijn volgens de OESO aanvullende maatregelen nodig. Het kabinet heeft het voortouw bij de evaluatie van het Energieakkoord, maar zal hierbij conform de aanbeveling van de OESO overleggen met alle betrokken partijen over de opzet van de evaluatie. Over de precieze invulling van de evaluatie worden in 2016 met de partijen bij het Energieakkoord verdere afspraken gemaakt.

De OESO merkt op dat Nederland in vergelijking met andere landen een groot aantal kosteneffectieve milieubelastingen kent, die een hoge opbrengst genereren. Toch geeft de OESO een aantal aanbevelingen op dit terrein. De aanbeveling om de relatief lagere belasting van gas voor wat betreft CO_2-uitstoot ten opzichte van elektriciteit voor huishoudens aan te passen is in het belastingplan 2016 gerealiseerd.

Heroverweging van het opnieuw invoeren van de vrijstelling van de kolenbelasting voor elektriciteitproductie is niet aan de orde vanwege de afspraken in het SER-Energieakkoord. Tegenover herinvoering van deze vrijstelling staat dat rendementseisen voor kolencentrales zijn ingevoerd op 1 januari 2016 en op 1 juli 2017 worden aangescherpt. Inmiddels zijn als gevolg van deze rendementseisen drie kolencentrales gesloten.

Volgens het OESO-rapport moeten de milieubaten van milieubelastingen evenwichtig worden meegewogen met de administratieve lasten en de opbrengsten van milieubelastingen. Recent is door onder andere het PBL relevant onderzoek gedaan naar het «groene resultaat» van milieubelas-

[2] Kamerstuk 33 041, nr. 1
[3] Kamerstuk 33 043, nr. 14
[4] Kamerstuk 30 196, nr. 381

tingen. Voor het kabinet geldt echter wel dat het primaire doel van belastingen de financiering van overheidsuitgaven is. Voor het kabinet zijn verder complexiteitsreductie van het belastingstelsel en de bevordering van groei en banen van belang.

De OESO roept Nederland op om een ambitieus en evenwichtig kader voor de bevordering van eco-innovatie te ontwikkelen. Dat kader zou moeten bestaan uit meer overheidssteun voor onderzoek en ontwikkeling, vraagzijdemaatregelen en partnerschap met de private sectoren, met name gericht op het MKB. Het verder aanscherpen van duidelijke criteria voor duurzaam overheidsinkopen levert volgens de OESO milieuwinst op. In de brief aan uw kamer over de voortgang van het groene groeibeleid (Tussenbalans Groene Groei)[5] is aangegeven dat het duurzaamheids-aandeel in het innovatie-instrumentarium steeds beter zichtbaar wordt en worden de topsectoren gestimuleerd om zich meer in te zetten op maatschappelijke uitdagingen zoals vergroening.

Ten slotte beveelt de OESO aan om milieu en klimaat in een stijgend budget voor ontwikkelingssamenwerking een sterke en evenwichtige rol te laten spelen. De aanpak van dit kabinet is gericht op het versterken van hulp en handel, waarin groene groei en de aanpak van klimaatverandering zijn geïntegreerd. In de groene groeibrief van juni 2015 is daartoe een pijler opgenomen onder de kop «Vergroening via hulp, handel en investeringen». Hierin nemen Publiek-Private samenwerking en Internationaal Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen een belangrijke plaats in. Daarnaast investeert Nederland in de voor milieu en klimaat relevante speerpunten zoals water en voedselzekerheid en in hernieuwbare energie in ontwikkelingslanden. De laatste jaren groeit wereldwijd de aandacht voor een meer integrale landschapsaanpak gericht op duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen land, water en bos. Innovatief op dit gebied is de samenwerking van publieke en private sectoren, waarin Nederland internationaal voorop loopt. Het Initiative for Sustainable Landscapes, uitgevoerd door het Initiatief Duurzame Handel is hiervan een voorbeeld. De recentelijk aangenomen duurzame ontwikkelingsdoelen (SDG's) bieden een handvat om de aanpak van internationale milieuproblemen met geïntegreerd beleid verder te versterken, zowel in Nederland als in Europa.

Duurzame mobiliteit

De OESO stelt vast dat Nederland een hoog aandeel milieuvriendelijk transport heeft. Redenen hiervoor zijn dat Nederland een relatief klein aandeel dieselauto's heeft, daarnaast is de fiets een belangrijk lokaal transportmiddel en vindt binnenlands goederentransport net zo vaak over water plaats als over de weg.

De OESO beveelt aan om de maatregelen om CO_2-uitstoot te reduceren in verschillende sectoren te baseren op kostenefficiëntie. De OESO constateert daarbij dat de kosten per vermeden ton CO_2 in de sfeer van de autobelastingen meer in lijn gebracht zou moeten worden met die kosten in andere sectoren. Daarbij adviseert de OESO om de progressieve CO_2-uitstoot differentiatie in de Belasting op Personenauto's en Motorrijtuigen (BPM) te verminderen. Aan deze aanbeveling heeft het kabinet gevolg gegeven in Autobrief 2[6] waarin voorstellen zijn gedaan om het CO_2-aandeel in de grondslag van de BPM te verminderen.

---

[5] Kamerstuk 33 043, nr. 42
[6] Kamerstuk 32 800, nr. 27

De OESO geeft aan dat vooral in de Randstad in de toekomst meer congestie voor weg, spoor en openbaar vervoer wordt verwacht. Daarnaast is zij van mening dat de mogelijkheden voor wegbenutting vrijwel zijn uitgeput. Ze geeft aan wegbeprijzing als een belangrijke beleidsoptie te zien om files te vermijden. De OESO beveelt daarom aan om de introductie van wegbeprijzing van auto's, gedifferentieerd in tijd en plaats, te heroverwegen en zolang wegbeprijzing nog niet is geïntroduceerd, het autogebruik te ontmoedigen door hoge parkeertarieven in stedelijk gebied. Tevens adviseert de OESO een kilometerheffing voor vrachtvervoer in te voeren, net als in de buurlanden.
Het kabinet deelt het beeld van OESO niet dat de mogelijkheden zijn uitgeput om congestie te verminderen en de doorstroming te verbeteren. De Nederlandse aanpak van congestie bestaat op dit moment uit een combinatie van maatregelen. Er wordt tot en met 2028 niet alleen voor 20 miljard geïnvesteerd in uitbreiding en verbetering van het hoofdwegennet, ook wordt geïnvesteerd in innovatieve maatregelen zoals het vervolgprogramma van Beter Benutten en in het toepassen van intelligente transportsystemen (ITS). Met deze combinatie van maatregelen wordt de congestiegroei bestreden. In deze kabinetsperiode zullen door het kabinet geen voorstellen voor wegbeprijzing worden gedaan.
Voor vrachtwagens boven de 12 ton kent Nederland al het Eurovignet dat samen met Denemarken, Zweden, Luxemburg en tot 1 april 2016 met België wordt geheven voor het rijden op het grondgebied van deze landen.

De OESO adviseert Nederland om samen met haar buurlanden de invoering van een passagiersbelasting op extra-Europese vluchten in overweging te nemen. Omdat intra-Europees verkeer reeds onder EU ETS valt, richt de aanbeveling zich op extra-Europees verkeer. Hiervoor werkt Nederland samen met de overige lidstaten van de Internationale Organisatie voor Burgerluchtvaart (ICAO) aan het ontwerp en de implementatie van een mondiale Market-Based Measure gericht op de vermindering van CO_2-emissies voor al het internationale vliegverkeer. Een besluit hierover staat geagendeerd op de ICAO Assemblee van september 2016. Het OESO-rapport wijst er voorts op dat potentiële impact van een passagiersbelasting op de bredere internationale concurrentiekracht van de Nederlandse luchtvaart moet worden meegewogen. De inzet van het kabinet is dan ook gericht op de mondiale oplossing in de ICAO.

De OESO vraagt om blijvende aandacht voor luchtverontreinigende emissie door transport en pleit voor het evalueren van verdere reductiemaatregelen in gebieden (hotspots) waar veel luchtvervuiling voorkomt. Hieraan wordt invulling gegeven in het Nationaal Samenwerkingsprogramma Luchtkwaliteit (NSL) waarin maatregelen zijn genomen waarbij het Rijk met lokale en regionale autoriteiten samenwerkt om de Europese grenswaarden voor luchtkwaliteit te halen. Aangezien er onder de Europese grenswaarden ook nog gezondheidrisico's zijn, blijft het Rijk samen met andere overheden maatregelen nemen om de luchtkwaliteit verder te verbeteren. Recent heb ik u de Monitoringsrapportage NSL 2015[7] toegezonden.

Van afval naar grondstof

Binnen de OESO is Nederland één van de best presenterende landen als het gaat om afval preventie. Sinds 2000 is de hoeveelheid afval aanzienlijk gedaald, waardoor er een ontkoppeling van geproduceerd afval en het Bruto Nationaal Product (BNP) is bereikt.

---

[7] Kamerstuk 30 175, nr. 224

Nederland doet het ook goed op terreinen die voor andere landen problemen opleveren zoals goede kwaliteit van de data over afval, monitoring, handhaving en bewustwordingscampagnes voor het publiek en heeft een van de eerste landen een systeem van uitgebreide producentenverantwoordelijkheid geïntroduceerd.

De OESO beveelt aan om de dalende trend in afvalproductie vast te houden, ook als de economische ontwikkeling weer aantrekt. Dit is de zogenaamde ontkoppeling van afvalproductie ten opzichte van het BNP. Deze ambitie past goed binnen de doelstellingen van het programma «van afval naar grondstof», waarin is aangegeven hoe de hoeveelheid restafval in Nederlandse verbrandingsinstallaties is te minimaliseren. De OESO beveelt aan om ook voor de reductie van gevaarlijk afval een specifiek doel te formuleren in het Landelijk Afvalbeheersplan. Nederland kent reductiedoelen voor afval, maar specifieke doelen voor gevaarlijk afval vereist een veel gedetailleerdere aanpak voor verschillende afvalstromen met daarbij een toename van administratieve lasten. Het Nederlandse beleid op het gebied van preventie en afval met de bijbehorende doelen, is effectief voor alle soorten afval, zowel gevaarlijk als niet gevaarlijk. Daarom wordt op dit moment geen bijkomend voordeel gezien van specifiek beleid voor reductie van gevaarlijk afval en bijgevolg geen noodzaak voor het opstellen van specifieke doelen daarvoor.

De OESO stelt verder voor om een afvalstoffenbelasting te heffen op basis van emissies van verbranden in plaats van op input in gewicht. Deze aanbeveling neemt het kabinet niet over, omdat dit punt vooral relevantie heeft in landen waar veel afval wordt gestort. Voor de emissies van de Afval Verbranding Installaties (AVI's) gelden vaste verhoudingen ten opzichte van de input zodat er geen betere prijsprikkel uitgaat van een belasting op basis van emissies dan de huidige systematiek.

Ook beveelt de OESO aan om meer prijsprikkels voor de gescheiden inzameling van huishoudelijk afval in te voeren en de gescheiden inzameling van plastic op kosteneffectieve wijze verder te bevorderen. De afvalinzameling is een taak van gemeenten,waardoor de situatie per gemeente niet geheel hetzelfde is. De ontwikkelingen gaan echter wel geleidelijk steeds meer de goede kant op. Ook de doelstelling van 100 kg restafval per persoon per jaar in 2020 die met gemeenten is afgesproken zal stimulerend werken. Voor plasticinzameling wordt een plan uitgewerkt voor een effectief en simpel systeem voor een retourpremie op kleine PET-flesjes en blikjes, in aanvulling op de bestaande inzamelsystemen, zoals het Plastic Heroes systeem. Per 1 januari 2016 wordt een start gemaakt met deze aanpak die als proefproject op landelijke schaal in 2016 en 2017 wordt doorgezet. Op basis van de resultaten wordt een uitgewerkt en landelijk dekkend plan in 2018 ingevoerd.

De aanbeveling van de OESO om meer te doen aan afvalpreventie door slim ontwerp, recycling en beter grondstoffenmanagement wordt van harte onderschreven. Het programma «van afval naar grondstof» zet hier stappen in. Tevens zal het kabinet u een overkoepelend programma circulaire economie sturen. Tijdens het Nederlandse EU-voorzitterschap agendeert Nederland het nieuwe pakket over circulaire economie voortvarend en met prioriteit.

De milieuprestaties in de reviewperiode (2000–2014)

De OESO constateert dat het management van het natuurlijk kapitaal een uitdaging is gebleven omdat door urbanisatie, transport, industrie en landbouw er verlies aan biodiversiteit, habitat en landschappen is opgetreden. Het aandeel bedreigde habitats (95%) en soorten (75%) is

groter dan in veel andere OESO-landen. Deze achteruitgang van biodiversiteit baart het Kabinet zorgen en is reden voor actief beleid, zoals de implementatie van de afspraken in het kader van de Vogel- en Habitatrichtlijnen. Daarnaast is in het Natuurpact (decentralisatie natuurbeleid) afgesproken dat provincies het Nationale Natuurnetwerk realiseren. Dit is gericht op versterking, verbinding en kwaliteitsverbetering van natuurgebieden, en aan bescherming van specifieke soorten. Tevens wordt in de Rijksnatuurvisie («The Natural Way Forward») ingezet op een sterkere binding tussen samenleving en natuur.
Op basis van een studie van het PBL[8] constateert de OESO dat de waterkwaliteit is verbeterd, maar dat de ecologische doelen uit de Kaderrichtlijn Water naar verwachting op termijn (2027) in slechts 15% van de regionale wateren zullen worden gehaald bij voortzetting van huidig beleid. Dit percentage is gebaseerd op het «one-out-all-out» principe, waarbij de parameter die het slechtste scoort bepaalt de totale score bepaalt. Nederland geeft de voorkeur voor het presenteren van de afzonderlijke parameters[9]. Op onderliggende maatlatten voor onder andere algen, waterplanten en vissen is deze score hoger, namelijk 35 tot 50% in de regionale wateren. Waterbeheerders schatten in dat het doelbereik tegen 2027 ruim hoger is omdat zij rekening houden met meer gebiedsgerichte maatregelen dan wat in de ontwerpstroomgebiedbeheersplannen is aangekondigd en bijsturing van het landelijk beleid als dat nodig blijkt[10]. De aanpak van de belasting van het grond- en oppervlaktewater met nutriënten uit de agrarische sector is onderwerp van de Evaluatie Meststoffenwet die voor 2016 is gepland. Op verzoek van uw Kamer werkt het kabinet samen met alle betrokken partijen aan een Delta-aanpak waterkwaliteit en zoetwater, dat separaat aan uw Kamer wordt aangeboden.

[8] Planbureau voor de Leefomgeving, (2015). Waterkwaliteit nu en in de toekomst
[9] Kamerstuk 31 710, nr. 44
[10] Kamerstuk 31 710, nr. 45